

EU-LEAP **ДОСЛІДЖЕННЯ** EU-LEAP
UKRAINE UKRAINE

**АКТУАЛЬНИЙ СТАН І МОЖЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ
МАЙНОМ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ**

EU-LEAP EU-LEAP EU-LEAP

Дослідження виконане ГО "EU-LEAP" в рамках проєкту "Впровадження гнучкої моделі управління майном державних і комунальних некомерційних товариств"

Структура дослідження

1. Вступ
2. Методологія дослідження
 - 2.1. Предмет дослідження
 - 2.2. Об'єкт дослідження
 - 2.3. Джерела даних
 - 2.4. Методи дослідження
3. Проблематика
 - 3.1. Інституційна нерівновага в розвитку організаційно-правових форм
 - 3.2. Оперативне управління як обмежене майнове право
 - 3.3. Обмеження на розпорядження майном і відчуження
 - 3.4. Обмежена дохідність і відсутність фінансової мотивації
 - 3.5. Накопичення непридатного, надлишкового та неефективно використаного майна
 - 3.6. Недовантаженість інфраструктури на тлі демографічного спаду
 - 3.7. Втрата потенційної дохідності майна
4. Стан освітньої мережі та інфраструктури
5. Аналіз стану та використання майна закладів освіти державної власності
6. Аналіз стану та використання майна закладів освіти комунальної власності
 - 6.1. Аналіз майна освіти комунальних закладів за загальною кількістю нерухомого майна
 - 6.2. Аналіз майна освіти комунальних закладів за загальною площею нерухомого майна
 - 6.3. Загальний висновок
7. Динаміка чисельності здобувачів освіти
8. Загальні висновки
9. Рекомендації
 - 9.1. Законодавча база
 - 9.2. Суть пропонованої реформи
 - 9.4. Уточнення щодо майна закладів освіти
 - 9.5. Ключові аргументи на користь реформи
10. Висновок

1. Вступ

Ефективне управління майном у сфері освіти є критично важливою передумовою забезпечення якісного освітнього процесу, модернізації інфраструктури, раціонального використання бюджетних ресурсів і підвищення стійкості освітньої системи в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення. Проте чинна модель управління державними і комунальними освітніми закладами в Україні характеризується високим рівнем централізації, нормативними обмеженнями на розпорядження майном, низькою адаптивністю до демографічних і функціональних змін, а також відсутністю чітких механізмів реалізації прав на використання або відчуження невикористовуваних активів.

Протягом останніх років Україна здійснює поступову модернізацію організаційно-правових форм діяльності бюджетних установ. Зокрема, у медичній сфері в 2017–2020 роках було запроваджено нові форми комунального та державного некомерційного підприємства (КНП/ДНП), які надали закладам охорони здоров'я ширші повноваження в управлінні власними ресурсами. У лютому 2025 року прийнято Закон України “Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб” від 09.01.2025 № 4196-IX, який започатковує трансформацію бюджетних установ у державні та комунальні некомерційні товариства (ДНТ/КНТ), що передбачає більшу фінансову й майнову автономію, наближену до можливостей господарських товариств.

Сфера освіти, на яку припадає понад 59% усіх державних і комунальних установ в Україні, залишається законодавчо обмеженою в можливостях управління майном. Згідно з чинним законодавством, об'єкти освіти не підлягають приватизації та можуть бути передані в оренду виключно для обслуговування освітнього процесу. Така ситуація створює штучні бар'єри для ефективного використання майнових активів, модернізації інфраструктури, оптимізації витрат та реагування на демографічні зміни, зокрема стрімке скорочення чисельності здобувачів освіти.

У цьому контексті дослідження, підготовлене ГО «EU-LEAP», має на меті проаналізувати поточний стан об'єктів державного та комунального майна у сфері освіти, виявити системні проблеми чинного підходу до управління цим майном та обґрунтувати доцільність запровадження гнучкої моделі у формі ДНТ/КНТ.

2. Методологія дослідження

2.1. Предмет дослідження

Предметом дослідження є система правового регулювання, організаційних практик та фактичного стану управління об'єктами державного і комунального майна у сфері освіти, а також потенційні наслідки впровадження нової організаційно-правової моделі у формі некомерційних товариств (ДНТ/КНТ).

2.2. Об'єкт дослідження

Об'єктом дослідження виступають об'єкти нерухомого майна, що перебувають у розпорядженні державних і комунальних закладів освіти: будівлі, споруди, приміщення, що використовуються або не використовуються за призначенням, здані в оренду, задіяні для тимчасового проживання ВПО або перебувають у незавершеному будівництві.

2.3. Джерела даних

- Відповіді 21 територіальної громади на запити щодо надання інформації щодо стану освітнього майна та динаміки чисельності учнів (2020–2025).
- Дані Фонду державного майна України щодо нерухомості, підпорядкованої Міністерству освіти і наук України станом на 01.01.2025.
- Законодавство України, зокрема: Закон України “Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб” від 09.01.2025 № 4196-IX, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 № 280/97-ВР, Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII, Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18.01.2018 № 2269-VIII, Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21.09.2006 № 185-V.
- Дані Державної служби статистики України про кількість закладів освіти та чисельність учнів.
- Дані Міністерства юстиції України про кількість зареєстрованих державних та комунальних організацій/установ.
- Аналітика електронної торгової системи “Prozorro.Продажі” щодо вартості оренди об'єктів державної та комунальної власності.

- Дані Фонду державного майна України щодо показників приватизації об'єктів державної власності.

2.4. Методи дослідження

- Кількісний аналіз – статистична обробка зібраних даних про об'єкти майна та учнівську динаміку.
- Порівняльно-правовий аналіз – оцінка чинного законодавства щодо освіти, приватизації та управління державною та комунальною власністю, а також компетенцію органів державної та місцевої влади.
- Експертна оцінка – прогноз соціально-економічних ефектів від впровадження моделі ДНТ/КНТ на прикладі комунального та державного майна.

3. Проблематика

3.1. Інституційна нерівновага в розвитку організаційно-правових форм

Упродовж останнього десятиліття в Україні активно реформуються корпоративні організаційно-правові форми, орієнтовані на комерційну діяльність: акціонерні товариства, товариства з обмеженою відповідальністю тощо. Було прийнято низку нових законів, скасовано Господарський кодекс України, впроваджено сучасні механізми корпоративного врядування в господарських товариствах державного сектору.

Натомість організаційно-правові форми, призначені для некомерційної діяльності, зокрема у сферах освіти, культури, соціального захисту залишилися нерозвиненими.

Єдиним винятком стала реформа охорони здоров'я, в межах якої у 2017–2018 роках було впроваджено організаційно-правову форму комунального некомерційного підприємства (КНП), а у 2020 році – державного некомерційного підприємства (ДНП). Ці форми надали медичним закладам часткову фінансову автономію і певну комерціалізацію, однак навіть у межах КНП/ДНП залишилися неврегульованими ключові питання щодо формування статуту, розпорядження коштами, визначення правового статусу майна.

У сфері освіти така трансформація досі не відбулася. Заклади освіти продовжують функціонувати як бюджетні установи, що працюють у жорстко

централізованій і майново-обмеженій моделі управління. Це обмежує їхню здатність до гнучкої адаптації, самостійного розвитку і залучення ресурсів.

3.2. Оперативне управління як обмежене майнове право

Освітні установи здійснюють функціонування на основі моделі оперативного управління, яка не надає їм права власності на передане майно. Таке майно формально залишається у державній або комунальній власності, а заклад лише використовує його на підставі правового титулу, що має обмежений характер – узуфрукта.

Це означає, що заклади освіти не можуть самостійно розпоряджатися активами: вони не є повноправними власниками, а отже не мають права ініціювати продаж, передачу в оренду, заставу чи інші форми залучення майна до економічного обороту. Усі рішення з цього приводу приймає власник – держава або територіальна громада в особі уповноважених органів.

У результаті управління майном є зовнішньоцентрованим і адміністративним, що позбавляє освітні установи реальної спроможності оперативно реагувати на інфраструктурні, фінансові чи соціальні виклики.

3.3. Обмеження на розпорядження майном і відчуження

Чинне законодавство встановлює детальний порядок передачі майна в оренду та його відчуження, однак ці процедури передбачені не для закладу, а для органу, що виступає власником. Зокрема, оренда майна може бути здійснена лише за погодженням з уповноваженим органом, а продаж (відчуження) – виключно за загальними правилами приватизації, з відповідним рішенням державного чи місцевого органу влади.

Крім того, стаття 80 Закону України "Про освіту" прямо забороняє приватизацію майна закладів освіти. Аналогічна норма міститься у статті 4 Закону України "Про приватизацію державного і комунального майна", яка встановлює перелік об'єктів, що не підлягають приватизації, зокрема будівлі, споруди та інше майно освітніх установ.

Зазначене регулювання фактично виключає ініціативу освітніх закладів у питаннях управління об'єктами, навіть якщо йдеться про об'єкти, які не використовуються, перебувають у незадовільному стані або створюють тягар для бюджету. Наявність такого формалізованого, централізованого підходу унеможливорює реалізацію ефективних механізмів оптимізації майнового складу.

3.4. Обмежена дохідність і відсутність фінансової мотивації

Заклади освіти не мають економічної зацікавленості в ефективному управлінні переданим їм майном через жорстко встановлений порядок розподілу доходів. Відповідно до чинного законодавства:

- лише до 30% орендної плати може зараховуватись на рахунок освітнього закладу;
- 100% доходів від продажу майна, переданого закладам на праві оперативного управління, надходить до відповідного бюджету.

Таким чином, навіть у випадку, коли є попит на використання об'єктів, заклад не отримує ресурсу, який міг би бути спрямований на ремонт, модернізацію чи розвиток освітньої інфраструктури. Утворюється демотиваційне середовище, в якому адміністрація закладу не має інтересу в активному управлінні майном, а громада втрачає потенційне джерело розвитку локальної освітньої мережі.

3.5. Накопичення непридатного, надлишкового та неефективно використаного майна

Обмеження у правах управління призводять до того, що освітні заклади роками не мають змоги відчужити чи переорієнтувати на інші потреби приміщення, які вийшли з експлуатації або не використовуються. Таке майно продовжує обліковуватись як актив, однак фактично не виконує освітньої функції і вимагає витрат на охорону, опалення чи утримання. Водночас, освітні заклади позбавлені правових інструментів для списання, реорганізації чи передачі цих об'єктів на користь громади або партнерських ініціатив.

3.6. Недовантаженість інфраструктури на тлі демографічного спаду

Скорочення чисельності здобувачів освіти внаслідок демографічних змін, внутрішньої міграції та воєнних дій створює ситуацію, коли існуюча інфраструктура залишається недозавантаженою. Приміщення, побудовані під більші обсяги учнів, не використовуються повною мірою, однак заклади не мають гнучких механізмів адаптації своєї матеріальної бази до нових реалій – скорочення площ, об'єднання приміщень, зміна функціонального призначення тощо.

3.7. Втрата потенційної дохідності майна

Багато з об'єктів освітньої інфраструктури могли б приносити дохід або принаймні не бути тягарем для бюджету, наприклад, через залучення до проєктів державно-приватного партнерства, тимчасове використання громадськими чи культурними ініціативами. Однак через обмеження в розпорядженні та відсутність мотиваційних механізмів ці ресурси залишаються неактивними. Як наслідок, освітні заклади втрачають можливість отримати додаткове фінансування, а місцеві бюджети – інструмент економічного розвитку через ефективне управління майном.

4. Стан освітньої мережі та інфраструктури

З останнього десятиліття спостерігається системна тенденція до скорочення освітньої мережі в Україні.

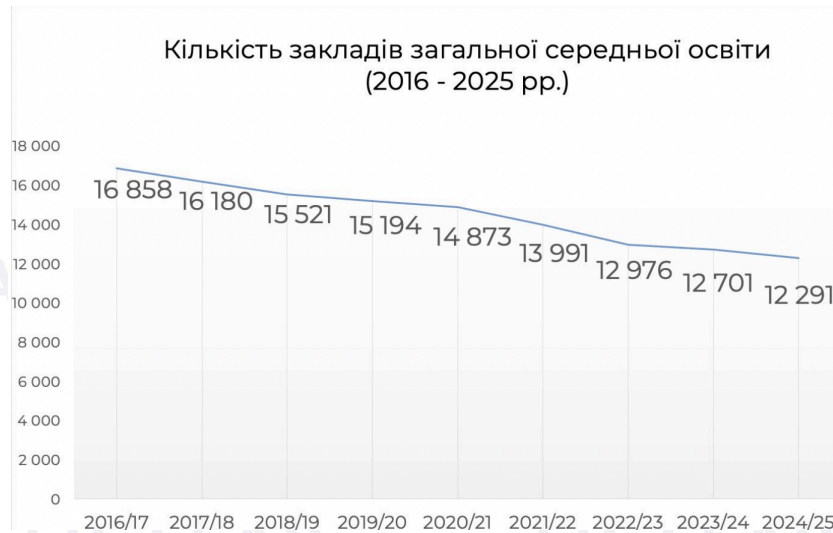
- Із 2016 року Уряд здійснює оптимізацію мережі закладів вищої освіти;
- Із 2021 року впроваджується реформа з оптимізації мережі закладів загальної середньої освіти.

Аналіз даних Державної служби статистики України показав, що щороку в середньому закривається від 200 до 250 закладів освіти всіх рівнів. Упродовж останніх 9 років (2015–2024) кількість закладів загальної середньої освіти зменшилася на 4 567 одиниць, а закладів вищої освіти на 343 одиниці (див. рис. 1, 2).

Рис.1



Рис.2



Основними чинниками таких змін є:

- ліквідація або реорганізація установ;
- демографічне скорочення населення, особливо в сільських і прифронтових регіонах;
- відсутність фінансового ресурсу на утримання закладів освіти з боку державного або місцевого бюджетів;
- наслідки повномасштабної збройної агресії Російської Федерації: пошкодження або руйнування інфраструктури, евакуація здобувачів освіти та педагогічних колективів, масова міграція дітей за кордон.

Скорочення мережі закладів освіти без належної моделі управління майном веде до зростання кількості об'єктів, які не використовуються, а також формує навантаження на бюджет зокрема, через витрати на утримання, охорону або ремонт. У результаті в системі освіти накопичується значний обсяг непридатного або неефективно задіяного майна, що потребує окремого підходу до інвентаризації, оцінки та управлінської трансформації.

5. Аналіз стану та використання майна закладів освіти державної власності

Згідно з інформацією, наданою Фондом державного майна України станом на 1 січня 2025 року в підпорядкуванні Міністерства освіти і науки України перебуває 49 712 об'єктів нерухомого майна. Це найбільший обсяг майнового фонду серед усіх центральних органів виконавчої влади, що свідчить про масштабність освітньої інфраструктури та потребу в її системному обліку, моніторингу й оптимізації.

Із загального переліку майна 899 об'єктів мають статус тимчасово не використовуваних. Сумарна площа таких об'єктів – 3 420 824,655 кв. м, що становить понад 63% від загальної площі всієї нерухомості, яка не задіяна в освітньому процесі. Серед них:

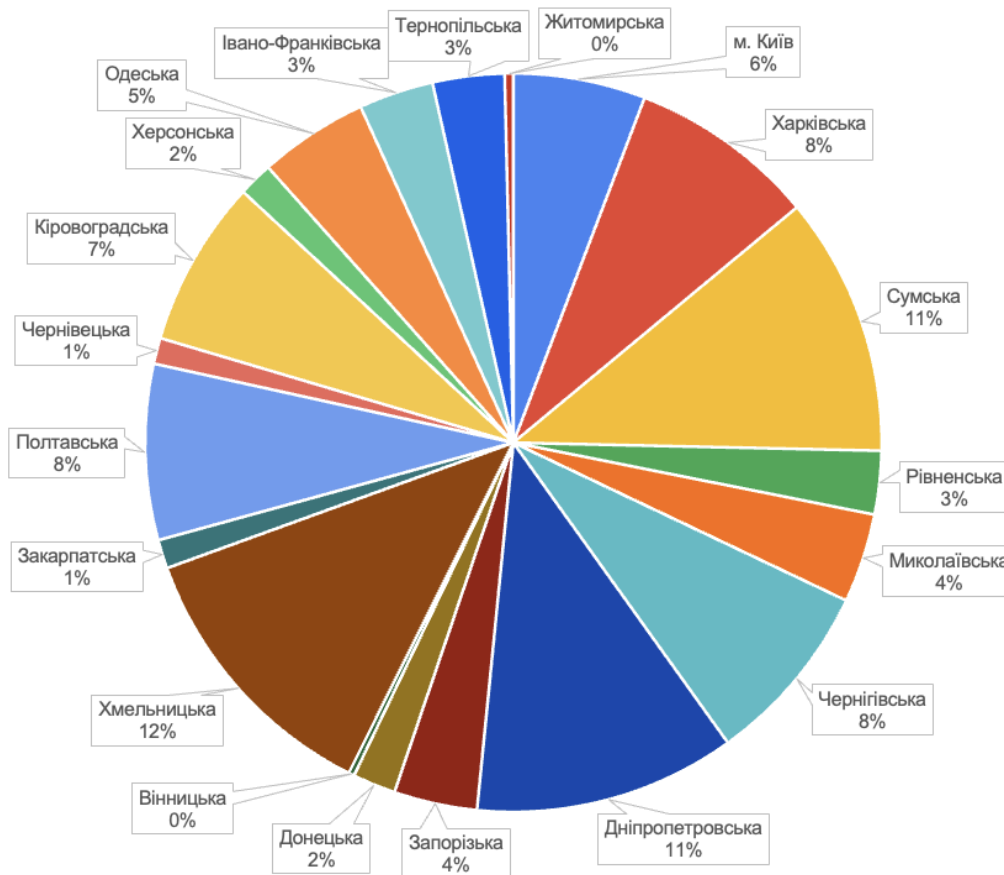
- 37 об'єктів (близько 4%) мають площу понад 5000 кв. м, що вказує на значний невикористаний простір із потенціалом для трансформації чи повторного залучення;
- за функціональним призначенням — це гуртожитки (160 об'єктів), навчальні корпуси (58), господарські та технічні приміщення, бібліотеки, майстерні, котельні, бесідки тощо;
- 317 об'єктів (35%) не використовуються за цільовим призначенням або не використовуються взагалі.

У контексті фізичного стану активів ситуація також викликає занепокоєння:

- 315 об'єктів (35%) перебувають у задовільному стані;
- 232 об'єкти (25,8%) потребують ремонту, з яких 143 об'єкти – капітального ремонту;
- значна частина зазнала пошкоджень унаслідок збройної агресії РФ, що ще більше обмежує можливість ефективного використання або залучення такого майна до обігу.

Таким чином, державний сектор освіти накопичує масив активів, які не лише не використовуються за призначенням, а й потребують постійних бюджетних витрат на утримання, охорону та ремонт. Ця ситуація демонструє об'єктивну необхідність перегляду підходів до управління нерухомим майном у сфері освіти, зокрема через впровадження гнучкіших моделей господарювання та автономізації закладів.

Рис.3 Розподіл об'єктів освітньої інфраструктури держвласності за областями



6. Аналіз стану та використання майна закладів освіти комунальної власності

З метою зібрати дані для аналізу стану використання майна освіти та оцінки доцільності потенційного внесення змін до законодавства щодо приватизації освітнього майна, що не використовується, було надіслано запит до 25 органів місцевого самоврядування із запитом надати інформацію про майно закладів освіти комунальної власності станом на 2025 рік та інформацію про кількість здобувачів освіти за період з 2020 року до 2025 року.

На запит було надано відповіді від **21 громади**, зокрема: Київська, Дніпровська, Житомирська, Білоцерківська, Чернігівська, Чернівецька, Черкаська, Тернопільська, Полтавська, Одеська, Миколаївська, Львівська, Луцька, Кропивницька, Краматорська, Івано-Франківська, Вінницька, Харківська, Запорізька, Рівненська, дані яких були використані у аналізі.

Кривий Ріг у відповідь на звернення відмовився надавати дані.

Не отримано відповідей від Хмельницької, Сумської та Кам'янської міських рад.

Запит охоплював наступні питання:

- 1) загальна кількість нерухомого майна закладів освіти (дошкільна, середня, позашкільна, професійно-технічна, вища)
- 2) кількість та загальна площа нерухомого майна, яке не використовується для надання освітніх послуг;
- 3) кількість та загальна площа нерухомого майна, яке використовується за цільовим призначенням;
- 4) кількість та площа об'єктів незавершеного будівництва;
- 5) кількість та площа об'єктів, надані в оренду;
- 6) кількість об'єктів та площі закладів освіти, які використовуються для тимчасового розміщення внутрішньо переміщених осіб, місць компактного проживання та інших потреб;
- 7) кількість здобувачів освіти за 2020–2025 роки.

6.1. Аналіз майна освіти комунальних закладів за загальною кількістю нерухомого майна

Таблиця 1. Загальна кількість нерухомого майна закладів освіти

№	Територіальна громада	загальна кількість нерухомого майна закладів освіти	кількість нерухомого майна, яке не використовується для надання освітніх послуг	кількість нерухомого майна, яке використовується за цільовим призначенням	кількість об'єктів незавершеного будівництва	кількість об'єктів, наданих в оренду	кількість об'єктів закладів освіти, які використовуються для тимчасового розміщення ВПО
1	Білоцерківська	193	106	87	1	41	0
2	Дніпровська	2122	525	1790	5	141	0
3	Житомирська	199	111	88	0	145	0
4	Київська	1363	10	1353	11	639	0
5	Краматорська	75	46	29	2	0	0
6	Кропивницька	96	2	82	1	0	2
7	Львівська	426	359	52	10	21	0

8	Миколаївська	161	6	155	0	63	0
9	Одеська	292	-	292	-	39	-
10	Полтавська	137	13	120	-	-	5
11	Тернопільська	94	0	94	1	55	7
12	Черкаська	102	6	96	0	18	3
13	Чернівецька	463	119	342	0	80	7
14	Вінницька	990	0	990	0	9	7
15	Запорізька	2689	5	2689	0	89	0
16	Івано-Франківська	273	-	-	1	-	-
17	Харківська	417	0	417	0	49	0
18	Чернігівська	82	8	74	0	68	0
19	Рівненська	131	40	131	1	53	0
20	Кременчуцька	620	0	620	0	0	0
21	Луцька	211	8	203	0	8	0
	ВСЬОГО	11136	1364	9704	33	1518	31

Як показав аналіз наданих відповідей **21** громад загальна кількість нерухомого майна закладів освіти - **11136 об'єктів**.

З цих об'єктів **не** використовується для надання освітніх послуг - **1364**, тобто **12,25%**:

- Білоцерківська територіальна громада повідомила про 106 об'єктів, що не використовуються, Чернівецька - 119 об'єктів, Дніпропетровська - 525 об'єктів. Типи будівель не конкретизуються, але їх кількість є однією з найбільших серед опитаних громад.
- Кі-сть нерухомого майна, яке використовується за цільовим призначенням **9704**.
- Кі-сть об'єктів незавершеного будівництва - **33**:
- Об'єкти незавершеного будівництва зафіксовано у 9 громадах: Київська (11 об'єктів), Львівська (10 об'єктів), Дніпровська (5 об'єктів), Івано-Франківська, Кропивницька, Тернопільська, Рівненська, Білоцерківська, Краматорська - у середньому по 1-2 недобудови.
- Кі-сть об'єктів, наданих в оренду - **1518**:

У Київській громаді здається в оренду найбільша кількість об'єктів освітнього майна - **639**, в інших громадах: Дніпровська - 141, Житомирська - 145, Запорізька - 89, Чернівецька - 80, Чернігівська - 68.

Кі-сть об'єктів закладів освіти, які використовуються для тимчасового розміщення **ВПО - 31:**

Використання майна для розміщення ВПО зафіксовано у 6 громадах, зокрема в Тернопільській (7), Вінницькій (7), Чернівецькій (7), Полтавській (5), Черкаській (3), Кропивницькій (2).

6.2. Аналіз майна освіти комунальних закладів за загальною площею нерухомого майна

Таблиця 2. Загальна площа (м²) нерухомого майна закладів освіти*

№	Територіальна громада	загальна площа нерухомого майна закладів освіти	загальна площа нерухомого майна, яке не використовується для надання освітніх послуг	загальна площа нерухомого майна, яке використовується за цільовим призначенням	площа об'єктів незавершеного будівництва	площа об'єктів, надані в оренду	площі закладів освіти, які використовуються для тимчасового розміщення ВПО
1	Білоцерківська	184744,5	2419,5	182325	12,1	3837,37	0
2	Дніпровська	1359758,12	90040,21	1306336,81	79,3	51876,07	0
3	Житомирська	-	8745,1	393561,8	0	28152,99	0
4	Київська	4375178,75	18268,6	4356885,95	22322,56	2312352,59	0
5	Кропивницька	307078,43	3124,46	299737,37	512,3	0	3704,3
6	Львівська	-	11555,05	2035773,79	16184,1	13417,2	0
7	Миколаївська	469558	3426,4	464740	0	13030,34	0
8	Одеська	1379982,65	0	1379982,65	0	2695,21	0
9	Полтавська	349355,6	7449,2	336449,4	0	0	6105,17
10	Тернопільська	295864,25	0	295864,25	8305,77	5115,4	34406,3
11	Черкаська	373631,54	14380,2	359251,34	0	22161,04	5215,1
12	Чернівецька	4219426,38	37833,3	4177391,89	0	8709,88	4201,2
13	Вінницька	1594387	0	1594387	0	9037,8	14112,86
14	Запорізька	-	1258,8	1653917,07	0	27836,82	0
15	Івано-Франківська	365533,31	-	-	-	-	-

16	Харківська	1676400	0	1676400	0	19377	0
17	Чернігівська	294322,32	13505,24	280817,08	0	25308,66	0
18	Рівненська	318572,96	4074,2	318572,96	6996,5	5158,57	0
19	Кременчуцька	316979,5	-	316979,5	-	-	-
20	Луцька	329061.14	2969.5	326092.14	0	2969.5	0
	ВСЬОГО	18209834.4	219049.76	2175546	54412.63	2551036.44	67744.93

*Краматорська громада вказала дані в гектарах, так як в при евакуації деякі документи про стан майна були втрачені. В загальних підрахунках площі майна освіти, надані громадами, гектари враховані не були.

Аналіз 20 громад показав, що загальна площа нерухомого майна закладів освіти 18 млн 209 тис м².

У 14 з 21 громад частина майна не використовується за призначенням, це 219 тис. м². Наприклад, у Дніпровській - 90 тис. м², Чернівецькій - понад 37 тис. м², у Київській - 18 тис. м².

Загальна площа орендованих приміщень - понад 2,5 млн м². Оренда освітнього майна реалізується у 16 з 21 опитуваної громади. У Київській фіксується значна кількість об'єктів, які знаходяться в оренді, зокрема понад 2,3 млн м². Одеська ТГ повідомила про 39 об'єкти передані в оренду.

Об'єкти незавершеного будівництва у 9 громадах - загалом 54,4 тис м².

Використання майна для розміщення ВПО у 6 громадах - загалом 67,7 тис м².

6.3. Загальний висновок

Аналіз відповідей 21 громади вказує на наявність резерву нерухомого майна закладів освіти, значна частина якого або не використовується, або використовується не за цільовим призначенням.

Загальна кількість об'єктів закладів освіти становить 11136, з яких 1364 (12,25%) не використовується для надання освітніх послуг. Найбільшу кількість невикористовуваних об'єктів зафіксовано в Дніпропетровській (525), Чернівецькій (119) та Білоцерківській (106) громадах.

Із загальної площі освітнього майна, що становить 18,21 млн м², понад 219 тис. м² не використовується за призначенням (у 14 з 21 громад). Найбільші обсяги невикористаної площі у Дніпровській (90 тис. м²), Чернівецькій (37 тис. м²) та Київській (18 тис. м²) громадах. Окремі приміщення були здані в оренду: 1518 об'єктів здано в оренду, загальна площа яких перевищує 2,5 млн м², з них понад 2,3 млн м² лише у Київській громаді.

Крім того, частина освітніх закладів використовується як тимчасове житло для ВПО: 31 об'єкт у 6 громадах, загальною площею 67,7 тис. м² (в Тернопільській, Вінницькій, Чернівецькій, Полтавській, Черкаській та Кропивницькій громадах).

Одночасно в громадах зафіксовано 33 об'єкти незавершеного будівництва, переважно в Київській (11 об'єктів), Львівській (10) та Дніпровській (5) громадах.

7. Динаміка чисельності здобувачів освіти

Для оцінки впливу демографічних та воєнних чинників на потребу в об'єктах освітньої інфраструктури було проаналізовано дані 21 територіальної громади з населенням понад 100 тис. осіб щодо чисельності здобувачів освіти у період 2020–2025 н.р.

Результати аналізу демонструють стійку тенденцію до скорочення кількості учнів і студентів. За п'ять років їх чисельність зменшилася на **153 052 особи – з 1 819 978 у 2020/2021 н.р. до 1 666 926 у 2024/2025 н.р.** (див. таблиця 3; рис. 4).

У більшості громад зафіксовано зниження кількості здобувачів освіти в межах **10–30%**, що свідчить про системний характер скорочення. Це обумовлено:

- тривалою демографічною кризою (зниження народжуваності, старіння населення),
- наслідками повномасштабної війни (евакуація дітей за кордон, переміщення родин, руйнування інфраструктури),
- відсутністю стабільного фінансування освітньої сфери, що обмежує можливості розвитку шкільної мережі.

Найбільш показові приклади:

- Краматорська міська територіальна громада втратила половину здобувачів освіти – з 29 тис. до 14 тис. осіб;
- У Київській міській територіальній громаді кількість дітей у дошкільних закладах зменшилася на 33% – з 100 тис. до 67 тис. осіб;
- У Білоцерківській, Львівській, Миколаївській міських територіальних громадах зафіксовано спад на 10–25%.

Така тенденція свідчить про перевантаження існуючої мережі освітньої інфраструктури, невідповідність фактичної потреби у площах та ресурсах реальному освітньому навантаженню, а також необхідність перегляду підходів до управління майном закладів освіти – зокрема щодо доцільності утримання, оптимізації, або передачі об'єктів, які не використовуються за призначенням.

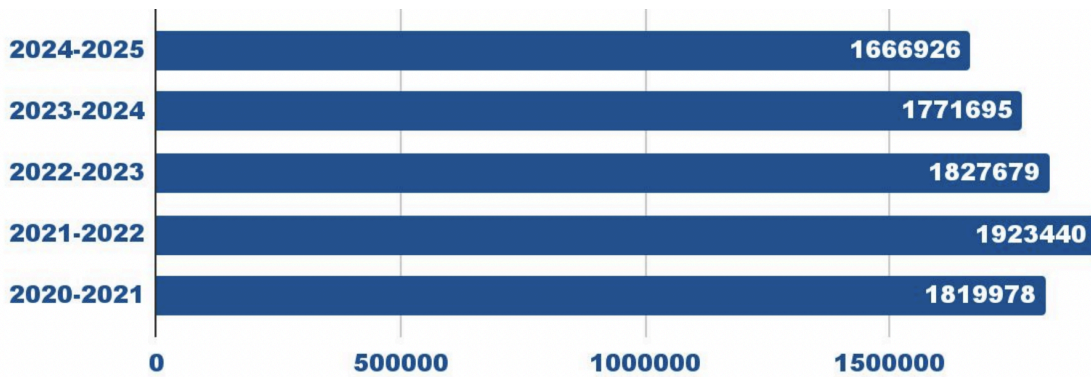
Таблиця 3. Загальна кількість здобувачів освіти в період 2020 - 2025 н.р.

№	Територіальна громада	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
1	Білоцерківська	35275	34890	33467	33138	32123
2	Дніпровська*	134407	133383	130124	119886	116233
3	Житомирська	49244	47779	46635	45530	43522
4	Київська**	406948	494503	472518	454603	438078
5	Краматорська	29531	28721	26206	18062	14553
6	Кропивницька*	41692	41189	40574	39698	38446
7	Луцька	44117	47164	45110	44678	43321
8	Львівська	124877	128611	127264	125618	123957
9	Миколаївська*	78951	76899	59190	55978	54530
10	Одеська	154423	158113	145045	157712	124055
11	Полтавська	47829	48332	46825	45182	43185
12	Тернопільська*	48170	48663	47616	46642	45857
13	Черкаська*	47044	46511	46013	45134	43469
14	Чернівецька*	46002	46677	46434	45261	43911
15	Вінницька*	73330	71064	76209	74997	73765
16	Запорізька	96004	102747	90819	82675	74676
17	Івано-Франківська*	59761	62121	63999	64495	63393
18	Харківська	177131	177856	164023	155316	143067
19	Чернігівська*	43524	42989	37551	36709	35506
20	Рівненська*	50328	53260	52190	51379	50269
21	Кременчуцька	31390	31968	29867	29002	21010
	ВСЬОГО	1819978	1923440	1827679	1771695	1666926

* Громади, які вказали кількість здобувачів освіти в закладах дошкільної, середньої, позашкільної, професійно-технічної освіти.

** Громади, які вказали кількість здобувачів освіти в закладах дошкільної, середньої, позашкільної, професійно-технічної та вищої освіти.

Рисунок 4. Здобувачі освіти: динаміка 2020-2025



8. Загальні висновки

Аналіз стану використання майна закладів освіти державної та комунальної форми власності, а також демографічної динаміки у 2020–2025 роках, дозволяє зробити такі ключові висновки:

1. Наявність суттєвого обсягу нерухомого майна, що не використовується або використовується не за призначенням.

Лише у державній сфері освіти понад 5 млн м² об'єктів нерухомості, з яких більше 3,4 млн м² не використовуються. Більшість із них перебувають у незадовільному стані, потребують капітального ремонту або зазнали пошкоджень внаслідок війни.

Згідно з даними Фонду державного майна України, станом на 01.01.2025 у підпорядкуванні МОН перебуває 49 712 об'єктів нерухомого майна, з яких 899 об'єктів це площі, що тимчасово не використовуються.

Як показав аналіз відповідей 21 територіальної громади, загальна кількість об'єктів нерухомого майна закладів освіти становить 11 136 одиниць, із них 1364 об'єкти (12,25%) не використовуються для надання освітніх послуг.

У 14 із 21 громад вказано, що частина майна не використовується за призначенням, а згідно з відповідями 20 громад, загальна площа нерухомого майна у закладах освіти становить 18 млн 209 тис. м², з яких 219 тис. м² — площі, що не використовуються за призначенням.

2. Демографічний спад призводить до недовантаженості інфраструктури.

У громадах із населенням понад 100 тис. осіб зафіксовано скорочення кількості здобувачів освіти на 10–30%, а в окремих ТГ до 50%. Це знижує фактичне

навантаження на об'єкти інфраструктури та вимагає нових підходів до управління мережею та оптимізації використання площ.

3. Системні нормативні обмеження.

Мораторії на приватизацію майна закладів освіти та загальні заборони, закріплені у законах «Про освіту» та «Про приватизацію державного і комунального майна», фактично блокують будь-яку можливість ефективного розпорядження освітньою нерухомістю, навіть у випадку її фактичної непотрібності або непридатності.

4. Неможливість автономного управління майном.

Установи обмежені у праві самостійно приймати рішення щодо оренди, приватизації або іншого шляху комерційного використання площ. Зазначене перетворює більшість об'єктів на фінансовий тягар для державного та місцевого бюджетів, позбавляючи організації гнучких інструментів управління активами.

З урахуванням цих факторів виникає необхідність системної законодавчої реформи, що дозволить державним і комунальним закладам освіти отримати ефективні інструменти для управління своїми активами відповідно до реального освітнього навантаження, демографічної ситуації та фінансових можливостей громади.

9. Рекомендації

Аналіз демографічних тенденцій, обсягів та стану використання майна державних і комунальних закладів освіти свідчить про нагальну потребу в реформуванні підходів до управління освітньою інфраструктурою. Накопичення непридатного або надлишкового майна, його недовантаженість, а також нормативні обмеження – все це перетворює державні та комунальні заклади на пасивних утримувачів майна замість активних його розпорядників.

Вирішення цієї проблеми можливе через впровадження інституційної моделі державних і комунальних некомерційних товариств (ДНТ/КНТ) як правонаступників установ та організацій.

9.1. Законодавча база

Законом України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» від 9 січня 2025 року № 4196-IX внесено зміни до Цивільного

кодексу України та запроваджено нові організаційно-правові форми – державні та комунальні некомерційні товариства.

Ці товариства мають стати новою правовою оболонкою для установ, що виконують завдання публічного інтересу, але потребують гнучкості та автономності у поводженні з майном і фінансами.

9.2. Суть запропонованої реформи

1. Державні та комунальні установи можуть бути реорганізовані у ДНТ/КНТ за рішенням власника (держави або громади).
2. Частина майна передаватиметься таким товариствам до статутного капіталу, інша – на праві узуфрукту (користування).
3. Товариство зможе самостійно здавати майно в оренду, передавати в управління, відчужувати, укладати договори державно-приватного партнерства без окремих законів про оренду чи приватизацію.
4. Кошти, отримані від операцій з таким майном, залишаються в розпорядженні товариства та використовуються на його розвиток.

9.3. Запобіжники:

1. Заборонити внесення до статутного капіталу комерційного та некомерційного товариства майно, яке заборонене до приватизації.
2. Визначити, що лише за рішенням уповноваженого органу управління майно може бути внесено до статутного капіталу, що обмежує неконтрольовану передачу майна та централізує відповідальність за його використання.

9.4. Уточнення щодо майна закладів освіти

Оскільки, найбільше державних та комунальних некомерційних товариств зосереджена у галузі освіти та охорони здоров'я, для реалізації реформи необхідно зняти обмеження, встановлені в законодавстві про освіту на приватизацію майна закладів освіти. З урахуванням того, що аналогічна заборона не передбачена для закладів охорони здоров'я, існування такого обмеження у сфері освіти є необґрунтованим.

За даними Міністерства юстиції України станом на 14 травня 2025 року:

- Державних установ та закладів у сферах освіти і охорони здоров'я зареєстровано 1 709, що становить 25,43% від загальної кількості державних установ (6 720).
- Комунальних установ та закладів у сферах освіти і охорони здоров'я - 34 435, або 67,9% від загальної кількості комунальних установ (50 714).

Альтернативно, у розрізі сфер:

- У сфері освіти: загальна кількість державних і комунальних установ становить 34 144, що дорівнює 59,45% від загальної кількості установ (57 434).
- У сфері охорони здоров'я: державних і комунальних установ - 2 000, або 3,48% від загальної кількості.

9.5. Ключові аргументи на користь реформи

1. Реальна майнова автономія

- Організації зможуть самостійно управляти активами, не чекаючи погоджень, рішень уповноваженого органу управління щодо кожного кроку.
- Зменшення витрат від простою майна, неефективного використання чи бюрократії, у т.ч. корупційних дій.

2. Підвищення ефективності використання публічного майна

- Майно з інструменту "утримання" перетворюється на інструмент розвитку через оренду, партнерства, самостійне управління.
- Організації зможуть генерувати дохід, модернізувати інфраструктуру, надавати більш якісні послуги.

3. Зменшення навантаження на органи управління, в частині вивільнення ресурсу органів місцевого самоврядування та держави від адміністрування майнових питань.

4. Економічний ефект

- Стимулювання економічної активності бюджетного сектору.
- Створення нових робочих місць, залучення інвестицій
- Підвищення фінансової самодостатності організацій.

10. Висновок

Результати дослідження свідчать про системну неефективність управління майном у сфері освіти. Значний обсяг державного та комунального майна не використовується за призначенням: понад 3,4 млн м² у державному секторі, 12,25% об'єктів у громадах. Зафіксовано істотне зниження чисельності здобувачів освіти (від 10% до 50% залежно від громади), що призводить до недовантаження освітньої інфраструктури та зростання витрат на утримання об'єктів.

У цих умовах чинна модель управління, заснована на жорсткому регуляторному контролі, обмеженій господарській автономії закладів та неможливості адаптивного використання майна, не дозволяє забезпечити раціональне використання ресурсів. Мораторії та заборони, зокрема щодо розпорядження майном, формують інституційний вакуум, у якому відповідальність не супроводжується можливостями.

Запровадження моделі державних і комунальних некомерційних товариств (ДНТ/КНТ), передбачене Законом України №4196-IX, відкриває можливості для впровадження сучасних інструментів управління, зокрема через створення статутного капіталу, майнову автономію, прозору оренду, державно-приватне партнерство тощо. Така трансформація дозволить підвищити ефективність використання активів, зменшити навантаження на бюджети, запровадити нові джерела фінансування та механізми оновлення інфраструктури.

Для реалізації реформи в освітній сфері необхідно:

- розблокувати приватизацію майна закладів освіти;
- усунути законодавчі обмеження, що перешкоджають використанню нових інструментів управління (зокрема, обмеження на розпорядження майном);
- оновити підходи до планування освітньої мережі з урахуванням демографічних змін.

Зміна моделі управління майном є критичною передумовою для стабільності, гнучкості й модернізації освітньої інфраструктури в умовах скорочення ресурсів, демографічних викликів та необхідності підвищення якості освітніх послуг.